Deutscher Bundestag
19. Wahlperiode

Drucksache 19/5492

05.11.2018

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Stephan Brandner, Marc Bernhard, Siegbert Droese, Franziska Gminder, Jörn König und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (Gesetz zur Einführung der Begründungspflicht)

A. Problem

In Deutschland steht es jedem Bürger frei, sich bei einer Verletzung seiner Grundrechte nach Erschöpfung des Rechtsweges mit einer Verfassungsbeschwerde gemäß § 90 Abs. 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) an das Bundesverfassungsgericht zu wenden. Das Bundesverfassungsgericht hat bei der Einschätzung, ob es die Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung annimmt, einen weiten Beurteilungsspielraum. Es nimmt eine Verfassungsbeschwerde gemäß § 93a BVerfGG nicht zur Entscheidung an, soweit ihr keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt, wenn es nicht zur Durchsetzung der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechte angezeigt ist, oder wenn dem Beschwerdeführer durch die Versagung der Entscheidung zur Sache kein besonders schwerer Nachteil entsteht. Der Nichtannahmebeschluss ist nach § 93d Abs. 1 Satz 2 BVerfGG nicht anfechtbar. Er muss gemäß § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG außerdem nicht begründet werden. Die Nichtannahme einer Verfassungsbeschwerde ohne Begründung soll das Bundesverfassungsgericht aufgrund einer über Jahre angestiegenen Anzahl von Verfassungsbeschwerden vor einer übermäßigen Arbeitsbelastung schützen und seine Funktionsfähigkeit erhalten.

Die aktuelle Rechtslage ist das Ergebnis eines jahrzehntelangen Reformprozesses, durch den der Handlungsspielraum der Richter des obersten deutschen Gerichtes hinsichtlich der Annahme oder Nichtannahme schrittweise erweitert und zugleich der ihnen auferlegte Rechtfertigungsdruck verringert wurde. Mit der Gesetzesnovelle von 1963 (vgl. BGBl S. 589) und der Einführung des Annahmeverfahrens wurde der Begründungszwang für die Nichtannahme abgeschafft. Für die Begründung des Beschlusses der Nichtannahme genügte nunmehr ein Hinweis auf den für die Ablehnung maßgeblichen rechtlichen Gesichtspunkt. Das Mehr oder Weniger an Begründung blieb dem pflichtgemäßen Ermessen des Richters überlassen (vgl. BT Drs. 4/1366). Im Änderungsgesetz von 1985 (vgl. BGBl S. 2227) wiederum wurde das Erfordernis der Begründung akzentuiert, indem der „maßgebliche rechtliche Gesichtspunkt“ dargelegt werden musste. Mit der Novelle von 1993 (vgl. BGBl S. 1442) entfiel das Begründungserfordernis im Interesse einer Entlastung des Bundesverfassungsgerichtes vollständig. In dem Maße, wie der Handlungsspielraum des Gerichtes erweitert wurde, wurde das Schutzinteresse

der Bürger jedoch eingeschränkt. Der frühere Hinweis auf die maßgeblichen Gründe der Nichtannahme wurde mit der 5. Novelle von 1993 (vgl. BGBl S. 1442) vollends fallengelassen, sodass die Nichtannahme nicht mehr begründet werden muss. An dieser Verfahrensweise hat sich erhebliche Kritik entzündet.

Die vollständige Befreiung von der Begründungspflicht hat zur sog. Praxis des „leeren Blatts“ geführt: Die Kläger erfahren nur mehr den Verweis auf die gesetzlichen Grundlagen über die Nichtannahme ihrer Klagen zur Entscheidung, ohne jedoch Anhaltspunkte für die fehlende Relevanz oder die nicht evidente Grundrechtsverletzung zu erhalten. Berechtigterweise führt solch eine Praxis zur weit verbreiteten Ansicht, dass es sich bei der individuellen Klagebefugnis des § 90 Abs. 1 BVerfGG um ein „ausgehöhltes Recht“ handele, das jedermann zwar wahrnehmen könne, allerdings keine Bedeutung entfalte. Durch die fehlende Begründung der Nichtannahme wird das Recht der Verfassungsbeschwerde systematisch entwertet. Entsprechend ist die Anzahl abgewiesener Verfassungsbeschwerden seit der 1993-Novelle angestiegen. Die Begründung der Nichtannahme von Beschwerden vermeidet nicht nur das Misstrauen der als Verlierer hervorgegangenen Prozesspartei, sondern ebenso das der gesamten interessierten Öffentlichkeit.

Die Aufhebung der Begründungspflicht lässt sich als Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip verstehen, das sich darin ausdrückt, dass Entscheidungen begründet und nachvollziehbar sein müssen, damit eine Kontrolle des Staatshandelns gewährleistet bleibt. § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG steht deswegen im Widerspruch nicht nur zur Begründungspflicht des § 30 BVerfGG, der dem höchsten deutschen Gericht aufträgt, seine Entscheidungen schriftlich abzufassen, zu begründen und von den Richtern, die daran mitgewirkt haben, unterzeichnen zu lassen. Urteile des Bundesverfassungsgerichtes ergehen im Namen des Volkes und müssen zwingend aus diesem Grund durch das Volk kontrollierbar und nachvollziehbar sein, was deren Begründung voraussetzt.

Mit der gestrichenen Begründungspflicht entzieht sich das Bundesverfassungsgericht jeglicher öffentlicher Kontrolle. In Hinblick auf die vom Bundesverfassungsgericht initiierte Rechtsauslegung und -sprechung muss es den Bürgern offenlegen, auf welcher Grundlage es Entscheidungen zur Nichtannahme trifft. Die Offenlegung der Begründung hilft der Rechtswissenschaft bei der Auslegung der Urteile, der Einschätzung der Argumente und bei der Systematisierung der Urteile, wodurch überhaupt erst Kritik ermöglicht wird. Das Bundesverfassungsgericht sollte im eigenen Interesse nachvollziehbar machen, ob die Gründe für die Nichtannahmebeschlüsse mit anderen Urteilen oder auch vergleichbaren Klageabweisungen konform gehen. Im Gegenteil entledigt es sich jedoch aufgrund der fehlenden Begründungspflicht jedem Rechtfertigungsdruck. Angesichts der höchst- und letztinstanzlichen Position des Bundesverfassungsgerichtes im deutschen Verfassungsgefüge ist es angehalten, sich im besonderen Maße zu rechtfertigen.

Die von der Politik berufenen höchsten Richter entscheiden auf Grundlage der Verfassungsklagen nicht nur über individuelle Rechts- und Grundrechtspositionen. Darüber hinaus entfalten ihre Entscheidungen zugleich eine allgemeine Wirkung hinsichtlich der Weiterentwicklung des objektiven Verfassungsrechts. Sie legen das Verfassungsrecht allgemeingültig aus und bilden es fort, wodurch sich ein „genereller Edukationseffekt“ (BVerfGE 33, 247 [259]) einstellt. Im Rahmen dieser Tätigkeit vermögen die Richter und das Bundesverfassungsgericht originäre politische Entscheidungen zu fällen und auf Grundlage individueller Verfas-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

sungsbeschwerden, die gesellschaftspolitische Entwicklung aufgreifend dem Gesetzgeber allgemeingültige Vorgaben zu machen. Durch die Annahme individueller Rechtsschutzersuchen entwickelt das Bundesverfassungsgericht das objektive Verfassungsrecht weiter, was höchstrichterliche Eingriffe in tagespolitische Entscheidungen, das gesetzliche Regelwerk und das Regierungshandeln nach sich ziehen kann. Im Umkehrschluss können sich die Richter durch die Nichtannahme von Verfassungsbeschwerden unbequemer, wenn auch berechtigter Beschlüsse entledigen. Ohne eine Begründung der Nichtannahmebeschlüsse können die Karlsruher Richter auch berechtigte – gar notwendige oder zwingende – und damit zulässige Kritik an politischen Entscheidungen unterbinden und die öffentliche Kontrolle des exekutiven Handelns und der legislativen Rechtssetzung verhindern. Sie sehen sich durch die fehlende Begründungspflicht dem Vorwurf der Willkür ausgesetzt. Seit der Aufklärung hat sich im gesamten europäischen Rechtsraum der feste Grundsatz durchgesetzt, dass nur Urteilsbegründungen ein wirksames Mittel gegen Willkürlichkeit darstellen. Diese Willkürlichkeit von Urteilen rührte meist daher, dass sie auf Gefühlen, Belieben und Vorurteilen beruhten – erst mit der Begründung kann ausgeschlossen werden, dass sich der Urteilsspruch eines Gerichtes auf solcherart Befangenheiten stützt. Es sollte in Deutschland jeder Verdacht vermieden werden, dass eine Verfassungsgewalt anderen Verfassungsorganen aufgrund von Befangenheit oder Beliebigkeit den Weg für eine grundgesetzwidrige Politik ebnet. Dies gilt umso mehr, als die Richter des Bundesverfassungsgerichtes vom Bundestag und vom Bundesrat gewählt werden.

B. Lösung

Dem Bundesverfassungsgericht wird die Pflicht auferlegt, die Nichtannahme von Verfassungsbeschwerden zu begründen. Darüber hinaus wird das Gericht angewiesen, die Nichtannahmebeschlüsse zukünftig zu veröffentlichen.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Den öffentlichen Haushalten entstehen durch die Gesetzesänderung geringfügige Mehrausgaben, die in Abwägung zu dem zusätzlichen Nutzen und einer stärkeren Legitimation des Bundesverfassungsgerichtes gerechtfertigt sind.

E. Erfüllungsaufwand

Kein Erfüllungsaufwand.

F. Weitere Kosten

Keine.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (Gesetz zur Einführung der Begründungspflicht)

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes

§ 93d Absatz 1 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3546) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„(1) Die Entscheidung nach § 93b und § 93c ergeht ohne mündliche Verhandlung. Sie ist unanfechtbar. Die Ablehnung der Annahme der Verfassungsbeschwerde bedarf einer Begründung. Es genügt, die für die Nichtannahme im konkreten Sachverhalt wesentlichen Punkte darzulegen. Sie ist zu veröffentlichen.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 1. November 2018

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Im Zuge einer Entlastung des Bundesverfassungsgerichtes ist die Begründungspflicht hinsichtlich einer Nichtannahme einer Verfassungsbeschwerde schrittweise abgeschwächt worden. Zwar wurde bereits seit 1963 von einer Begründungspflicht abgesehen. Allerdings wurde diese Entlastung der Richter stets mit dem Hinweis in der Gesetzesbegründung ergänzt, dass der für die Nichtannahme zur Entscheidung maßgebliche rechtliche Gesichtspunkt dargelegt werden soll. Mit dem fünften Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht wurde die Begründungspflicht vollständig fallengelassen. Obwohl eine Vorprüfung zur Annahme einer Verfassungsklage aufgrund der Kriterien des § 93a BVerfGG stattfindet, sind deren Ergebnisse nicht darzulegen. Begründet wurde die vollständige Befreiung von der Begründungspflicht mit einer Entlastung des Gerichts. Die mit der Abschaffung der Begründungspflicht intendierte Entlastung steht im Konflikt zu der daraus resultierenden Intransparenz, der infrage gestellten Legitimität des Bundesverfassungsgerichtes sowie einer fehlenden Kontrolle und Kontrollierbarkeit höchstrichterlicher Entscheidungen bei Verfassungsbeschwerden. Um diese Mängel beim Annahmeverfahren des höchsten deutschen Gerichtes und den damit verbundenen Reputationsschaden zu beheben, wird die Begründungspflicht wieder eingeführt.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Für die Nichtannahme einer Verfassungsbeschwerde wir eine Begründungspflicht eingeführt. Darüber hinaus wird dem Bundesverfassungsgericht auferlegt, die Nichtannahmebeschlüsse zu veröffentlichen.

III. Alternativen

Keine.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Durch die Änderung in § 93d Abs. 1 Satz 3 wird eine Begründungspflicht für die Nichtannahme von Verfassungsbeschwerden postuliert. Die wiedereingeführte Begründungspflicht ist dem Bundesverfassungsgericht zumutbar, da sich das Gericht im Rahmen der Vorprüfung zur Annahme bereits inhaltlich mit den Klagen befasst. Der Nichtannahmebeschluss selbst setzt eine Prüfung voraus, in deren Ergebnis das Fehlen der Annahmegründe nach § 93a BVerfGG beschieden wird. In diese Prüfung gehen komplexe und umfangreiche rechtliche sowie verfassungsrechtliche Würdigungen ein, die der Nichtannahmeentscheidung zugrunde liegen. Die mit der aufgehobenen Begründungspflicht intendierte Entlastung des obersten deutschen Gerichts wird deswegen nicht – wie häufig als Kritik angeführt – dadurch herbeigeführt, dass sich das Gericht heraussuchen könnte, welche Klagen es abhandelt und welche nicht. Das Bundesverfassungsgericht ist bei der Entscheidung, welche Klagen es zur Entscheidung annehmen muss und welche es nicht annehmen braucht, durch die in § 93a BVerfGG niedergelegten Annahmegründe an gesetzliche Vorgaben gebunden. Die Sachgründe der Vorprüfung liegen den Richtern der Kammer vor und werden anschließend im Umlaufbeschluss bestätigt. Die Entlastung durch den hier in Kritik stehenden § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG wird vielmehr dadurch herbeigeführt, dass sich die Kammermitglieder nicht mit der zeitaufwendigen Abstimmung auf eine bestimmte Begründung und Formulierung befassen müssen. Es muss weder Einstimmigkeit hergestellt werden, noch müssen sich die Richter, die hinsichtlich des Ergebnisses der Nicht-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

annahme einen Konsens erzielen konnten, auf eine einheitliche Begründung festlegen. Die Entlastung der gestrichenen Begründungspflicht resultiert also daraus, dass keine Ausformulierung der Entscheidungsgründe für den Nichtannahmebeschluss erfolgen muss (vgl. Nettersheim, in: Barczak (Hrsg.): BVerfGG Mitarbeiterkommentar, S. 1418). Vor diesem Hintergrund setzt sich das höchste deutsche Gericht ungerechtfertigterweise dem Vorwurf der Willkür aus, der aufgrund der vollzogenen Vorprüfung allein auf der fehlenden Nachvollziehbarkeit des Nichtannahmebeschlusses gründet.

Mit der Änderung in § 93d Abs. 1 Satz 4 wird an die Begründung der Nichtannahme die Anforderung gestellt, dass sie die maßgeblichen rechtlichen Gesichtspunkte zu enthalten habe. Mit dieser Regelung wird an den Umfang der Begründung angeknüpft, wie er bis zur Abschaffung der Begründungspflicht im BVerfGG geregelt war. Die Änderung stellt eine bewährte Verfahrensweise wieder her.

Die Neureglung in § 93d Abs. 1 Satz 5 gibt dem Gericht auf, die Nichtannahmebeschlüsse zu veröffentlichen. Erst durch das Publizieren kann eine kritische Öffentlichkeit hergestellt werden, wodurch sich die Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes gewährleistet lassen. Die Urteilsbegründung allein ist eine notwendige, jedoch nicht die hinreichende Bedingung, um die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes nachvollziehbar zu machen. Erst mit der grundsätzlichen Veröffentlichung aller Nichtannahmebeschlüsse wird deren Vergleichbarkeit, ihre Einordnung in die Rechtsprechung, ihre Konsistenzprüfung und rechtswissenschaftlich Systematisierung möglich.

Zu Artikel 2

Regelt das Inkrafttreten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.